

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 19 september 2003

på begäran av Europeiska unionens råd om utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa

(CON/2003/20)

(2003/C 229/04)

A. Inledning

1. Den 21 juli 2003 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en framställan från Europeiska unionens råd om ett yttrande över utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (nedan kallat utkast till konstitution). Konventet om Europas framtid (nedan kallat Europeiska konventet) antog utkastet till konstitution i två steg den 13 juni och den 10 juli 2003 och överlämnade det till Europeiska rådets möte i Tessaloniki den 20 juni och till det italienska ordförandeskapet den 18 juli 2003. Europeiska rådet välkomnade utkastet till konstitution som en bra utgångspunkt för den konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar (regeringskonferensen) som det italienska ordförandeskapet sammankallat till den 4 oktober 2003.

2. ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen, enligt vilket ECB skall höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området. Utkastet till konstitution ändrar de nu gällande fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och sammanför dem till ett enda fördrag. När detta ratificeras och träder i kraft kommer det att bli unionens grundläggande primärrätt. I och med att utkastet till konstitution inbegriper avdelning VII (Ekonomisk och monetär politik) i EG-fördraget och därigenom berör den rättsliga grunden för ECB och Europeiska centralbankssystemet (ECBS) faller det inom tillämpningsområdet för artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i ECB:s arbetsordning har detta yttrande antagits av ECB-rådet⁽¹⁾.

3. ECB har inte ingått som formell medlem eller som officiell observatör i Europeiska konventet. ECB:s ordförande inbjöds likväl till en experthearing i arbetsgruppen för ekonomisk styrning den 13 september 2002, där han kunde redogöra för ECB:s förhandsinställning i fråga om

de monetära och finansiella frågorna. Dessutom delgav ECB:s ordföranden den 8 maj och den 5 juni 2003 ordföranden för Europeiska konventet kommentarer och förslag till skrivningar rörande frågor som rör ECB och ECBS.

B. Allmänna överväganden

4. ECB välkomnar utkastet till konstitution, som förenklar, samordnar och tydliggör Europeiska unionens rättsliga och institutionella ramverk. Det förstärker unionens förutsättningar att agera i såväl europeiska som internationella sammanhang och det utgör därför ett viktigt steg för att förbereda unionen inför framtiden, såsom begärdes i Laekenförklaringen.

5. ECB utgår ifrån att överflyttningen av bestämmelserna rörande ECB och ECBS från EG-fördraget till konstitutionen inte kommer att ändra innehållet i sak, och att ECB:s och ECBS uppgifter, mandat, ställning och rättsliga reglering kommer att på alla väsentliga punkter förbli oförändrade. Samtidigt som ECB fäster stor vikt vid institutionell och operationell stabilitet på det monetära området är den också väl medveten om att en ny konstitution nödvändigtvis inverkar på den institutionella strukturen. De ändringar och uppdateringar som den nuvarande konstitutionella processen innebär inverkar enligt ECB:s uppfattning inte på stabiliteten.

6. ECB har rådfrågats om en text som hänvisar till stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (stadgan) samt de övriga protokoll som är av betydelse för den ekonomiska och monetära unionen (EMU), dock utan att dessa fogats till texten. Detta yttrande grundas på två avgörande och sinsemellan relaterade förutsättningar. Den första är att innehållet i stadgan och de övriga EMU-relaterade protokollen inte kommer att ändras i sak och att dessa dokument kommer att fogas till konstitutionen och utgöra en integrerande del därav, såsom anges i dess artikel IV-6. Den andra förutsättningen är att alla delar av utkastet till konstitution, inbegripet stadgan och övriga EMU-relaterade protokoll, kommer att behålla sin ställning som primärrätt, dvs. rangordnas på samma nivå som övriga delar av fördraget.

⁽¹⁾ Den version av det utkast till konstitution som yttrandet grundar sig på är dokument CONV 850/03 av den 18 juli 2003, som offentliggjorts av Europeiska konventets sekretariat.

Detta yttrande grundas på förutsättningen att stadgan inte kommer att ändras i sak. ECB inser likväl att vissa formella ändringar kan behöva göras i stadgan, särskilt kan terminologiska justeringar och korsvisa hänvisningar till den nya numreringen av bestämmelserna i konstitutionen behöva införas, samt uppdatering göras av obsoleta bestämmelser. ECB önskar kunna medverka i det förberedande arbetet med eventuella sådana ändringar av stadgan.

7. ECB pekar i detta yttrande på vissa artiklar i utkastet till konstitution som är av betydelse för fullgörandet av ECB:s funktioner och uppgifter, och som skulle vinna på ytterligare klargöranden, liksom tekniska och språkliga justeringar. För enkelhetens skull har förslag till ändringar i utkastet sammanställts i bilagan till yttrandet.

C. Unionens mål och befogenheter

8. I artikel I-3.3 i utkastet till konstitution sägs att "Unionen skall verka för Europas hållbara utveckling som bygger på välvägd ekonomisk tillväxt . . ." Genom artikel 2 i EG-fördraget uppdras åt gemenskapen att främja "icke-inflatorisk tillväxt" och i artikel 4.3 nämns "stabila priser" som en vägledande princip för såväl gemenskapens som medlemsstaternas verksamhet. ECB beklagar att en sådan explicit hänvisning till prisstabilitet inte tagits in i artikel I-3 rörande unionens mål. Prisstabilitet leder till förtroende för eurons bestående värde vilket ger låga och stabila långa räntor, vilket i sin tur leder till en hög investeringsnivå och i förlängningen till tillväxt och sysselsättning. Prisstabilitet förhindrar också omfördelning av tillgångar ad hoc till följd av prisökningar. ECB skulle därför gärna se att den nuvarande centrala placeringen av den vägledande principen om stabila priser i inledningen till EG-fördraget behövs i utkastet till konstitution och skulle vilja föreslå att en hänvisning till "icke-inflatorisk tillväxt" tas in i artikel I-3.3 i utkastet till konstitution: "Unionen skall verka för Europas hållbara utveckling som bygger på välvägd och icke-inflatorisk, ekonomisk tillväxt . . ." Alternativt kan en hänvisning till prisstabilitet övervägas.
9. I artikel I-12 i utkastet till konstitution anges "Den monetära politiken för de medlemsstater som har infört euron" som en exklusiv befogenhet för unionen. Termen "monetär politik" i artikel I-12 skall inte tolkas snävt och tekniskt såsom avseende endast ECBS grundläggande uppgifter, till vilka hänvisas i artikel III-77.2 a i utkastet till konstitution. Ett sådant snävt synsätt är varken motiverat eller avsett. Till skillnad från denna restriktiva tolkning uppfattar ECB termen "monetär politik" såsom hänförlig till rubriken till del III avdelning III kapitel II avsnitt 2 i utkastet till kon-

stitution och att den således innefattar all exklusiv behörighet avseende euron, såsom detta beskrivs i de berörda delarna av utkastet till konstitution, särskilt artiklarna III-77 och III-78.

D. ECB:s och ECBS institutionella ställning

Unionens institutionella ram

10. ECB:s ställning inom unionens institutionella ram regleras av artikel I-29 i utkastet till konstitution, enligt vilket ECB skulle bli en av de "övriga institutionerna" i unionen. I artikel I-29 behålls ECB:s viktigaste grunddrag, särskilt dess oavhängighet, inbegripet dess ekonomiska oberoende, ställningen som juridisk person och den reglerande behörigheten, särskilt behörigheten att utfärda rättsligt bindande rättsakter. ECB utgår därför ifrån att det regelverk som skapas genom utkastet till konstitution inte innebär, och inte heller avses innebära, någon ändring i sak av vare sig ECB:s eller ECBS institutionella ställning.
11. ECB noterar att artikel I-29 har placerats under avdelning IV i utkastet till konstitution, med rubriken "Unionens institutioner". Samma rubrik återfinns i artikel I-18, som inte upptar ECB. Utkastet till konstitution placerar således ECB under rubriken "Unionens institutioner", samtidigt som ECB inte finns med i den bestämmelse som räknar upp unionens institutioner. ECB måste på grund av sina institutionella särdrag särskiljas från unionens institutioner och detta motiverar att ECB inte tas upp under artikel I-18. ECB skulle vilja rekommendera att rubriken till Avdelning IV ändras till "Unionens institutionella ram", för att bankens institutionella ställning skall framgå tydligare, mera konsekvent och välgrundat, eller åtminstone av redaktionella skäl. Denna formulering (som kommer från rubriken till avdelning IV kapitel I) skulle således innefatta samtliga institutionella organ, närmare bestämt: i) unionens institutioner (kapitel I), och ii) ECB, Revisionsrätten och de rådgivande organen (kapitel II). Till följd härav bör rubriken till kapitel I ändras till "Unionens institutioner", i överensstämmelse med rubriken till artikel I-18 i det kapitlet. Genom en sådan omflyttning av rubrikerna skulle ECB ingå som en del av "unionens institutionella ram" utan att vara en del av de uppräknade "unionsinstitutionerna". Unionens institutioner skulle dessutom naturligtvis också vara en del av "Unionens institutionella ram".

Artikel I-29 om ECB behandlar också ingående ECBS och kan även komma att avse Eurosystemet om förslaget i punkt 14 nedan skulle godtas. I artikeln definieras ECBS/Eurosystemet, nämns de beslutsfattande organen och anges deras mål och uppgifter. ECB föreslår därför att ECBS och Eurosystemet tas in i rubriken till artikel I-29, tillsammans med ECB.

ECBS oavhängighet

12. I artikel I-29.3 behandlas ECB:s oavhängighet, inbegripet dess ekonomiska oberoende. De nationella centralbankerna i samtliga medlemsstater, dvs. alla ECBS-medlemmar, skall emellertid också vara oavhängiga i enlighet med artikel III-80 i utkastet till konstitution. ECB skulle därför önska att även de nationella centralbankernas oavhängighet tas upp i artikel I-29.3. Detta kan ske genom att tredje meningen byts ut mot följande: "ECB, de nationella centralbankerna och medlemmarna av deras beslutsfattande organ skall vara helt oavhängiga när de fullgör sina uppgifter och åligganden." Som en följd härav skulle första meningen i artikel I-29.3 behöva få följande lydelse: "Europeiska centralbanken skall vara en institution med status som en juridisk person och den skall vara oavhängig i fråga om sin ekonomi."

13. ECB noterar att ECB i artikel I-29.3 anges vara "oavhängig" medan uttrycket "full oavhängighet" används i fråga om såväl kommissionen (artikel I-25.4) som Revisionsrätten (artikel I-30.3). ECB utgår ifrån att denna terminologiska skillnad är rent språklig och att den inte avspeglar någon kvalitativ skillnad mellan dessa institutioners oavhängighet och ECB:s, men skulle ändå för konsekvensens skull vilja föreslå att ordvalet samordnas.

Eurosystemet

14. Inom förkortningen ECBS samexisterar två olika företeelser. Å ena sidan ECBS, som avser ECB och de nationella centralbankerna i samtliga EU-medlemsstater. Å den andra sidan avser ECBS också, på grund av andra bestämmelser, ECB och centralbankerna i enbart de EU-medlemsstater som infört euron. Detta senare begrepp skiljer sig från det första, eftersom däri innefattas den exklusiva behörigheten i fråga om utformningen och genomförandet av den monetära politiken, inbegripet utgivningen av och den övergripande förvaltningen av euron, förvaltningen av de officiella valutareserverna för de medlemsstater som har infört euron och främjandet av väl fungerande betalningssystem. För att utföra dessa uppgifter krävs en hög harmoniseringsnivå vad gäller förfaranden, medel och infrastruktur, samt ett gemensamt beslutsfattande organ med reglerande behörighet.

Dessa två företeelser skapades genom EU-fördraget, som införde artiklar i EG-fördraget och i stadgan som skiljer mellan artiklar som hänför sig till den ena eller andra sammansättningen. En sådan lagstiftnings teknik gör det inte lättare att tolka och förstå EG-fördraget. I avsikt att skilja ut den senare formen av ECBS har ECB-rådet antagit och sedan 1998 använt termen "Eurosystemet" i sina meddelanden och offentliggöranden. För att åstadkomma förklarande och göra konstitutionen lättillgängligare för Europas medborgare, och därigenom närma unionens insti-

tutionella ram till allmänheten, skulle ECB vilja föreslå att man begagnar den historiska reform som utkastet till konstitution utgör för att införa termen "Eurosystemet" i konstitutionen. Detta skulle kunna göras i artikel I-29.1, där den andra meningen skulle kunna ersättas med följande: "Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har infört unionens valuta, euron, skall utgöra Eurosystemet. Eurosystemet skall föra unionens monetära politik." Denna terminologiska ändring kommer att nödvändiggöra en generalklausul som anger att "ECBS" skall läsas som "Eurosystemet" i de bestämmelser i konstitutionen som handlar om uppgifter eller funktioner relaterade till euron eller till de medlemsstater som har infört euron.

E. Eurons ställning i internationella sammanhang

15. Eurons ställning i internationella sammanhang behandlas i artiklarna III-90 och III-228 i utkastet till konstitution. ECB utgår ifrån att utkastet till konstitution inte berövar ECB, inte ens underförstått, dess nu gällande befogenheter, som grundas på de monetära uppgifter som uttryckligen överlämnats till ECBS genom EG-fördraget. Eftersom ECBS befogenheter emellertid inte anges i texten till artikel III-90 bör man, för att få klarhet i rättsläget, ta upp detta uttryckligen. ECB föreslår därför att det skall läggas till en fjärde punkt i artikel III-90 där det anges att "De bestämmelser som antas enligt den här artikeln skall stå i överensstämmelse med den befogenhetsfördelning som anges i artiklarna III-71 och III-77", som en återspeglning av ordvalet i artikel 111.4 i EG-fördraget.

16. Ett stort antal frågor som har speciellt intresse för EMU behandlas inte enbart i internationella organisationer utan även i informella multinationella grupperingar, av vilka många sätter standarder för de finansiella marknaderna (t.ex. G-10, m.fl.). För att det tydligt skall framgå att tillämpningsområdet för artikel III-90 innefattar även dessa grupperingar skulle ECB vilja föreslå att utöver ordet "konferenserna" även ordet "fora" införs i punkterna 1 och 3 av artikel III-90 i utkastet till konstitution.

17. För att öka tydligheten i artikel III-90 i utkastet till konstitution skulle ECB vilja rekommendera att ordet "monetära" läggs till "internationella finansinstitutionerna" så att bestämmelsen klart avgränsas till "internationella monetära och finansiella institutioner". För att åtgärda den bristande överensstämmelsen mellan punkterna 1 och 3 i artikel III-90 skulle ECB dessutom vilja rekommendera antingen att det i punkt 3 införs orden "efter att ha hört Europeiska centralbanken" eller att orden "på förslag av kommissionen" skall utgå, eftersom "Bestämmelserna i [punkt] 1 ... avseende förfarande skall tillämpas" och de enda förfarandebestämmelserna i den punkten är ett förslag från kommissionen och att ECB skall höras.

F. Övriga bestämmelser som berör ECB:s institutionella ställning

18. Artikel I-59 i utkastet till konstitution innehåller nya regler för frivilligt utträde ur unionen, varvid det bl.a. krävs ett avtal om utträde "där villkoren för . . . utträde fastställs" och unionens fördelning av befogenheter och förfaranden anges. ECB utgår ifrån att om sådana villkor berör ECB:s behörighetsområde kommer den att delta fullt ut tillsammans med ministerrådet i detta förfarande.
19. ECB noterar att man i utkastet till konstitution valt att göra "det vanliga lagstiftningsförfarandet" (det nuvarande "medbeslutandeförfarandet") till huvudregel för lagstiftningsbeslut, varvid parlamentet skall medverka fullt ut och det krävs kvalificerad majoritet i rådet. ECB noterar att i utkastet till konstitution förs beslut om viss lagstiftning rörande EMU:s institutionella struktur till det vanliga lagstiftningsförfarandet, bl.a. överföringen till ECB av specifika uppgifter rörande tillsynen över kreditinstitut (artikel III-77.6) och det förenklade ändringsförfarandet för stadgan (artikel III-79.5), medan exempelvis direktionsledamöterna fortfarande skall utses genom "överenskommelse".
20. I artiklarna III-88 och III-89 i utkastet till konstitution behandlas Eurogruppen, för vilken ett nytt protokoll har utarbetats, som skall fogas till konstitutionen. ECB välkomnar att Eurogruppen kommer att ingå i konstitutionen, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg den 12–13 december 1997. Eftersom Eurogruppen nu formellt erkänns i konstitutionen vill ECB framföra att man tolkar artikel 1 i Eurogruppsprotokollet så att denna inte påverkar ECBS uppgifter och ansvar enligt beskrivningen i utkastet till konstitution.

G. Konvergenskriterier för växelkursen

21. I artikel III-92.1 c i utkastet till konstitution anförs kriterierna för växelkursen på följande sätt: "Iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt växelkursmekanismen under minst två år utan devalvering i förhållande till euron". Denna text återger ordalydelsen i artikel 121 i EG-fördraget men hänvisningen till Europeiska monetära systemet, som inte längre finns, har utgått. Att så skett kan emellertid innebära att den enda rimliga tolkningen av uttrycket "Iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt växelkursmekanismen" i fortsättningen måste

bli att därmed avses det normala fluktuationsbandet på $\pm 15\%$ i den nya växelkursmekanismen (ERM II). En sådan tolkning skulle inte stå i överensstämmelse med det sätt på vilket kriterierna för växelkursen har tillämpats hittills, där man beaktat den omständigheten att när artikel 121 utformades (ursprungligen artikel 109j) var det normala fluktuationsbandet för växelkursmekanismen $\pm 2,25\%$.

För att åstadkomma klarhet i rättsläget samt lika behandling av tidigare, nuvarande och kommande medlemmar av ERM II, skulle ECB vilja föreslå följande ändring av artikel III-92.1 c: "~~Iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt~~ Deltagande i växelkursmekanismen under minst två år utan allvarliga spänningar och särskilt utan devalvering i förhållande till euron".

En hänvisning till nödvändigheten av att undvika "allvarliga spänningar" finns redan intagen i Protokoll om konvergenskriterier. Detta har tjänat som grund för tillämpningen – i ECB:s konvergensrapporter och i kommissionens bedömningar – av kriterierna för växelkursmekanismen med den räckvidd som avsetts.

Detta yttrande är utformat utifrån förutsättningen att Protokoll om konvergenskriterier som anges i artikel 121 i EG-fördraget kommer att fogas till konstitutionen och att det sker utan ändringar i sak.

H. Redaktionella förslag

22. I punkt 3 av artikel III-91 skulle ECB vilja föreslå att texten förbättras genom att orden "i enlighet med kapitel IX" byts ut mot "i enlighet med de villkor som anges i kapitel IX".
23. Gäller inte den svenska versionen.

Detta yttrande skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* samt på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 19 september 2003.

Willem F. DUISENBERG

ECB:s ordförande

BILAGA

ECB:s förslag till ändringar

Artikel I-3: "Unionen skall verka för Europas hållbara utveckling som bygger på välavvägd och icke-inflatorisk ekonomisk tillväxt . . ."

Rubriken till del I avdelning IV: "~~Unionens institutioner~~" "Unionens institutionella ram"

Rubriken till del I avdelning IV kapitel I: "~~Den institutionella ramen~~" "Unionens institutioner"

Rubriken till artikel I-29: "Europeiska centralbanken, Europeiska centralbankssystemet och Eurosystemet"

Artikel I-29.1: "Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna skall utgöra Europeiska centralbankssystemet. Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som infört unionens valuta, euron, skall utgöra Eurosystemet. Eurosystemet skall föra unionens monetära politik."

Artikel I-29.3 första meningen: "Europeiska centralbanken skall vara en institution med status som en juridisk person och den skall vara oavhängig i fråga om sin ekonomi".

Artikel I-29.3 tredje meningen: "Europeiska centralbanken, de nationella centralbankerna och medlemmarna av deras beslutsfattande organ ~~Den~~ skall vara helt oavhängiga när ~~den~~ utövar sina befogenheter och ~~i fråga om sin ekonomi~~ fullgör sin uppgifter och åligganden."

Artikel III-90.1: "I syfte att säkerställa eurons plats i det internationella valutasystemet skall ministerrådet på förslag av kommissionen, och efter att ha hört Europeiska centralbanken, anta ett europeiskt beslut om fastställande av gemensamma ståndpunkter avseende frågor som är av särskilt intresse för den ekonomiska och monetära unionen inom de berörda internationella monetära och finansiella institutionerna, ~~och finanskonferenserna~~ och fora".

Artikel III-90.3: "Ministerrådet får på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europeiska centralbanken anta lämpliga bestämmelser för att säkerställa enad representation inom de berörda internationella monetära och finansiella ~~finans~~institutionerna, ~~och finanskonferenserna~~ och fora. Bestämmelserna i ~~punkterna 1 och 2~~ avseende förfarande skall tillämpas."

Artikel III-90 ny (fjärde) punkt: "De bestämmelser som antas enligt den här artikeln skall stå i överensstämmelse med den befogenhetsfördelning som anges i artiklarna III-71 och III-77."

Artikel III-91.3: "I enlighet med de villkor som anges i kapitel IX . . ."

Artikel III-92.1 c: "~~Iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt~~ Deltagande i växelkursmekanismen under minst två år utan allvarliga spänningar och särskilt utan devalvering i förhållande till euron."

Artikel III-278 d: gäller inte den svenska versionen.
